

安全理事会

Distr.: General
23 August 2018
Chinese
Original: English

2018 年 8 月 20 日秘书长给安全理事会主席的信

继我 2018 年 4 月 22 日关于重组联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)任务的信函和安全理事会第 2416(2018)号决议之后，谨此提出根据当地目前实际情况调整联阿安全部队的建议，以便为包括阿卜耶伊在内的苏丹和南苏丹边境社区提供最佳服务，并支持两国政府努力执行其已签署的各项协定。

2018 年 2 月至 4 月对联阿安全部队进行的独立审查清楚地表明，自该临时部队初期部署以来，情况发生了明显变化。安全理事会成员在最近一次磋商期间再次一致认为，尽管在阿卜耶伊的最终地位以及 2012 年安全安排和边界协定的执行方面缺乏政治进展，但联阿安全部队在阿卜耶伊以及苏丹和南苏丹边界沿线显然发挥了稳定作用。然而，由于忙于应对国内政治紧张局势和冲突，双方没有利用边界上的相对平静来解决未决的问题和(或)执行现有的协定。

根据我关于改革联合国和平与安全支柱的议程，我坚信，我们必须调整不再能满足实地需要的行动，并按照安全理事会的要求，结合联合国特派团的撤出战略，努力实现冲突的政治解决。以下建议旨在满足这一要求，并使联阿安全部队重新定位，为政治解决阿卜耶伊和苏丹与南苏丹之间其他边界争端提供新的动力。

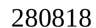
界定结束状态

目前有两项协定构成联阿安全部队任务规定的基础，即 2011 年 6 月 20 日《苏丹共和国政府与苏丹人民解放运动关于阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协定》和 2011 年 7 月 30 日《苏丹政府与南苏丹政府关于边界监测支助团的协定》。这些协定一方面在根据《全面和平协议关于解决阿卜耶伊地区冲突的议定书》举行全民投票之前具有临时性，另一方面旨在标界完成之前防止双方之间出现任何对抗。

在此背景下，部署联阿安全部队是为了创造有利环境来落实这两项协定，两项协定随后融入了 2012 年 9 月 27 日的合作协定。合作协定是在非洲联盟高级别执行小组的主持下谈判达成，为解决 2011 年 7 月 9 日南苏丹分离后两国之间未决问题提供了一个全面框架。

因此，联阿安全部队在何种状态下可以结束仍取决于合作协定相关章节的执行情况，即边界问题和安全安排以及阿卜耶伊最终地位的解决等方面的落实情况，





请回收



这是 2005 年《全面和平协议》的遗留问题之一。联阿安全部队的撤出战略应反映实现这一目标的各个步骤，并界定该部队在支持双方和非洲联盟实现这些协定方面应发挥的作用。

不断变化的现实

2011 年以来，联阿安全部队的任务仅侧重于安全方面，政治支持则由非洲联盟提供。在 2011 年和 2012 年的情况下，这种分工非常有益而且成功。然而，此后的几年，由于联阿安全部队不得不应对阿卜耶伊建立行政安排以及解决标界和安全问题等方面缺乏政治进展的局面，该进程的政治缺陷以及各方缺乏政治意愿和兴趣的情况拖累了联阿安全部队。虽说联阿安全部队装备精良，在安全问题和协助解决地方冲突方面表现出色，但它缺乏从政治上使双方互动推进对话的民事工具，而非洲联盟高级别执行小组着重于解决达尔富尔和“两个地区”的冲突，非洲联盟委员会则缺乏资源来加强日常接触。同样，安全理事会是根据两项临时协定设立了联阿安全部队，着重于临时安排的落实，而不是联阿安全部队在何种状态下可以结束，也不是阿卜耶伊的最终地位以及边界争端的解决。

为了维护联阿安全部队取得的重要成果，并为重振因南苏丹冲突而受到严重阻碍的政治进程作出贡献，联阿安全部队现在有必要加强其在支持执行苏丹和南苏丹之间各项协定方面的作用。这就需要重组联阿安全部队的任务，使它能够发挥更加积极主动和持续的作用，支持非洲联盟委员会和非洲联盟高级别执行小组并与其合作，使各项协定得以落实，以完成标界工作和确定阿卜耶伊的最终地位。

重组联合国阿卜耶伊临时安全部队

鉴于上述情况，我提议联阿安全部队继续将当前重点置于阿卜耶伊地区的安全和稳定以及边界沿线的监测和核查上，苏丹和南苏丹自 2012 年以来没有发生对抗和冲突，上述工作对此做出了很大贡献。但鉴于局势的演变，我建议适当扩大联阿安全部队的作用，以便在日常工作中支持双方和非洲联盟/非洲联盟高级别执行小组在已签署协定框架内促成解决方案。

这将使联阿安全部队能够作为一项工具，与其他利益攸关方密切合作，努力解决两国之间的任何边界问题，并促进阿卜耶伊的族群对话与和解。在这方面，联阿安全部队将侧重于阿卜耶伊和 2012 年合作协定中关于边界和安全安排的两项协定。联阿安全部队这一扩大的作用有别于苏丹和南苏丹问题特使的作用。苏丹和南苏丹问题特使的作用是考虑《全面和平协议》未决问题的全面谈判解决方案，侧重于其他七项合作协定，包括关于石油、银行、贸易、经济事项、国民地位和离职后福利以及“两个地区”的协定。

我重申，我对 2011 年 6 月 20 日和 7 月 30 日的协定基本上仍未得到执行感到失望。苏丹警察驻扎在迪夫拉和南苏丹在朱巴任命的行政当局中的作用继续违反 2011 年 6 月 20 日《协定》。联阿安全部队不能继续受制于这种情况，也不能在行政真空中行动，特别是鉴于两族实际上都有行政安排，尽管是分开的。因此，我们建议，在 2011 年 6 月 20 日《协定》执行工作取得进展并开展政治对话以进一步解决最终地位问题之前，联阿安全部队应能够与设在阿卜耶伊的朱巴任命的

行政当局和设在穆格莱德的米塞里亚行政当局接触，并继续与现有的基于族群的架构合作，以维持稳定，促进族群间和解。

同时，由于缺乏政治进展，迪夫拉的石油设施将继续处于喀土穆的临时控制之下，从而在临时安排得到落实和(或)达成最终解决办法之前，维持《阿卜耶伊议定书》中商定的收入分享结构。

在非军事化边界安全区方面，2011 年 7 月 30 日《苏丹共和国与南苏丹共和国关于安全安排的协定》及其后各项协定，特别是 2012 年 9 月 27 日苏丹共和国与南苏丹共和国关于安全安排的协定》，设想一个全面运作的联合边界核查与监测机制将在双方共同边界上为他们提供一个临时缓冲区，使双方能够就有争议的地区进行和平谈判。然而，该机制的运作只是在过去一年中才加快势头，原因是两国之间略有和解，而且安全理事会施加压力，要求利用该机制，否则会予以取消。

联合边界核查与监测机制迄今仍只具备初步作业能力，四个区总部中只有两个在运作，在非军事化边界安全区内只设立了一个队部，而苏丹武装部队和苏丹人民解放军据报继续出现在非军事化边界安全区。

由于联阿安全部队继续积极推动联合边界核查和监测机制的运作，今年头几个月在该机制全面运作方面取得了进展，包括在非军事化边界安全区内的边界过境走廊沿线设立了一些队部。在联阿安全部队的支持下，非洲联盟边境方案技术小组也完成了在苏丹和南苏丹商定边界走廊沿线 10 个过境点中的 3 个过境点标记非军事化边界安全区中心线和外部界限的第一阶段工作。

联合边界核查与监测机制虽有所拖延，但仍是规范两国关系框架的重要组成部分。事实上，自 2012 年将该机制纳入为联阿安全部队任务的一部分以来，两国军队之间没有发生过一次对抗。因此，至关重要的是该机制得以全面部署，2012 年安全安排和边界协定得以执行。安全理事会能够施加的影响对于提高该机制的效力至关重要。安理会根据其第 2046(2012)号决议继续参与处理这一事项以及苏丹和南苏丹之间的关系，对于在南苏丹处于动荡时的区域稳定非常重要。

为了使两国关系正常化，需要作出协调一致的新努力，以促进 2012 年安全安排和边界协定的执行工作。如上文所述，就联阿安全部队而言，这应包括侧重于边界协定。应授权联阿安全部队与非洲联盟边境方案技术小组合作，支持双方制定边界过境走廊标界时间表，并为标界小组及其设备和设施提供保护。在这方面，联阿安全部队在边界问题上的行动将扩大，使其除了在非军事化边界安全区内发挥安保和监测作用外，还能支持标界工作，包括进行宣传。

边界过境点的标定也应作为更广泛讨论议题的部分内容，以减轻人们的如下担忧：尽管有种种保证，但非军事化边界安全区仍将成为事实上的边界。在讨论边界问题的同时，必须逐步建立全面作业能力。联阿安全部队与边界两侧当地社区的日常接触将创造环境，使人们有信心修复传统关系并看到由此带来的裨益，并恢复或扩大相互的商业活动。

同时，根据安理会第 2416(2018)号决议，需要在共同边界内有争议和有主权主张的地区问题上取得进展。首先应将所需文件交给非洲联盟专家小组，然后敲定标界计划，该计划应考虑首先标定无争议边界，以展示成果并为落实整个边界协定创造势头。在 2012 年商定的软边界概念的精神框架内，应授权联阿安全部队与非洲联盟边境方案技术小组合作，为标界小组提供支持，促进族群和解和提高认识，并支持对边界过境点实施综合边界管理。

改变任务构想

鉴于上述情况，必须对联阿安全部队的任务构想作出若干改动。

军事部分

关于军事部分，军事厅于 2018 年 7 月 9 日完成了一项能力研究，其中确认威胁已经发生变化，因此建议对部队的部署和装备作出调整。随着阿卜耶伊地区对大型军事部分的需求日益减少，该地区的部队将进行转移，以使监测机制全面投入运作，特别是确保在非军事化边界安全区内设立其余两个区总部和所需的队部，并确保每个区总部都有一个自给自足的专职部队保护单位以及后勤支助和先遣队。

虽然由于联阿安全部队的工作，阿卜耶伊地区目前的威胁主要属于刑事犯罪活动性质，但仍然没有政治解决办法来解决造成这一冲突的根本问题。在此背景下并鉴于联阿安全部队的态势，军事能力研究将边界沿线最有可能出现的威胁确定为跨界军事行动。因此，联阿安全部队的军事部分将集中部署在阿卜耶伊地区的边界沿线，以防范和阻止来自苏丹和南苏丹的武装反叛团体的任何行动。任何一方武装实体的入侵都有可能加剧族群间紧张关系，危及该地区的平民。

为此，联阿安全部队的军事部分将沿着北部和南部边界通往阿卜耶伊地区的主要路线保持威慑态势。关于米塞里亚人的迁徙问题，联阿安全部队将继续通过警察和军事部分管理安全事务，促进各族之间的合作。

警察部分

鉴于阿卜耶伊地区的行政安排，包括阿卜耶伊警察局，缺乏统一，并鉴于上述我们对现实情况的评估，警务司 2018 年 7 月 9 日进行的警察能力研究突出表明，由于缺乏政治解决办法，各族之间的紧张关系持续存在。阿米耶共同市场已成为恩古克-丁卡族和米塞里亚族致力于和平与和解的最明显标志，并为族群间关系和更大地区范围的贸易提供了新动力。然而，由于两族在市场和周边地区混杂居住，仍有可能发生摩擦和事件。近年来，联阿安全部队和联合国各机构、基金和方案与由社区主导的联合和平委员会合作，通过促进及时开展族群间对话，成功缓和了阿米耶市场发生的事件。

此外，由于南苏丹经济形势恶劣，阿米耶共同市场已成为重要的经济枢纽。然而，这一成功也增加了阿卜耶伊地区的犯罪活动，包括谋杀、偷牛、劫车和伤害，以及间歇性公众骚乱和自发枪击事件。鉴于犯罪活动增加，我建议在阿卜耶伊地区的 3 个主要人口中心，即阿米耶共同市场、阿卜耶伊镇和阿戈克，部署 3

支建制警察部队，因为与军事部分相比，建制警察部队的设计、培训和装备能更好地应对法律和秩序问题。后两个地点的部队还将用于向行动区内的冲突爆发点进行紧急部署。这将使联阿安全部队能够更加专注于维持法律和秩序，包括伸张正义和实施惩戒并促进各族之间的和平。

在阿卜耶伊警察局没有取得进展的情况下，专门的单派警察将加强对族群保护委员会的支持，并部署到阿卜耶伊地区的所有队部。此外，除了与族群保护委员会合作外，联阿安全部队还应开展外联工作，支持米塞里亚族建立一支与游牧民随行的非武装迁徙警察，并与居住在阿卜耶伊地区的定居米塞里亚族群联络，以确定在法律和秩序问题上所需的支持。

应在边界过境走廊沿线所有 10 个队部部署专门的单派警察，就综合边界管理问题提供咨询支助。单派警察将在这些地方努力加强两国执法机关的能力，以实施综合边界管理，控制非法武器和货物流动，监测和报告跨国/跨界犯罪。因此，警察总人数将为 640 人，包括 3 支各 160 人的建制警察部队、单派警察 148 人和总部工作人员 12 人。

军警人员上限

重组采纳了在当前 4 550 名军警人员上限范围内的拟议变动。鉴于边界核监机制正处于初步作业能力阶段，而此项建议旨在使该机制达到全面作业能力，这意味着阿卜耶伊地区将净减少 607 人。此外，一些任务从军事部分转移到扩大的警察部分，这意味着军事人员还将减少 590 人。因此，阿卜耶伊地区的部队人数将减少 1 197 人，即 30.2%，从目前的核定 3 959 人减至 2 762 人。

文职部分

为了承担上述新增任务，联阿安全部队应审查其支助能力，并略微加强和重组其文职团队。在这方面，联阿安全部队应与非洲联盟高级别执行小组建立强有力的联系，以便对承诺进行后续跟进，帮助组织和支持对政治进程至关重要的会议。联阿安全部队仍将由埃塞俄比亚武装部队的一名将军领导，为助理秘书长职等，任联阿安全部队首长兼部队指挥官。

一名 D-2 职等的文职副首长将担任阿卜耶伊社区联络的主要协调人，负责与阿卜耶伊和穆格莱德的传统领导人和现有行政机构进行联络，对各方关于执行已签署协议的各项承诺进行日常后续跟进，支持人道主义伙伴，支持非洲联盟努力促成政治解决。在这方面，将加强文职团队，在喀土穆和朱巴各设一名国际工作人员，负责在首都进行后续跟进，并使联阿安全部队领导人随时了解与其任务有关的事态发展。阿卜耶伊地区的队部也将设有社区联络干事，包括国际和本国工作人员，负责寻求解决和预防冲突。国际和本国文职干事小组将附属于设在非军事化边界安全区的 4 个监测机制区总部，为非洲联盟的工作提供便利，促进边境地区族群提高认识。

和平与发展的关系

为了缓解资源引发的冲突，促进维和特派团安全和政治工作与联合国国家工作队恢复和发展工作之间的重要联系和相辅相成的作用，我谨针对恩古克-丁卡族和米塞里亚族提出一个专门方案。就国家工作队而言，苏丹的联合国国家工作队应与政府和阿卜耶伊地区以外的米塞里亚族领导人接触，确保整个米塞里亚族受益于发展努力。

我促请苏丹和南苏丹的捐助方为这些项目提供资金，这些项目针对恩古克-丁卡族和米塞里亚族的需求量身打造，以和解与发展为重点，同时考虑到两族独特和不同的需求。这种由国家工作队实施的项目将大大减轻联阿安全部队的负担，后者没有任何此类活动授权，却一直在努力满足民众的期望。与此同时，联阿安全部队将继续向阿卜耶伊地区的人道主义界提供行动和后勤支助，并保持足够的能力，为人道主义援助的运送及人道主义工作人员的自由行动提供便利。

联阿安全部队是表现最为出色的维和特派团之一。这要归功于其工作人员的执着奉献以及埃塞俄比亚政府的支持，然而，我们不能错误地认为，阿卜耶伊和边界地区成功保持相对平静，就意味着问题已经解决，意味着联阿安全部队因而可以撤离或大幅减员。相反，需要调整联阿安全部队以适应当地的现实情况，因为根本的政治问题尚未解决。我呼吁阁下继续投资于联阿安全部队，以避免破坏过去七年来得之不易的和平成果。联阿安全部队能够而且应当继续充当两国之间建立信任的桥梁，直到两国能够解决阿卜耶伊的最终地位问题并确定共同边界。

安东尼奥·古特雷斯(签名)